

На правах рукописи

Савватеев Анатолий Иванович

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ
РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Екатеринбург - 2005

Работа выполнена на кафедре социально-политических наук факультета политологии и социологии Уральского государственного университета им. А.М. Горького.

Научный руководитель – кандидат философских наук,
доцент Б.Б. Багиров

Официальные оппоненты: доктор философских наук,
профессор А.М. Воробьев

кандидат юридических наук,
доцент И.В. Захаров

Ведущая организация: Ярославский государственный
университет

Защита состоится «22» ноября 2005 г. 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.286.06 по защите диссертаций на соискании ученой степени доктора политических наук при Уральском государственном университете им. А.М. Горького по адресу: 620083, Екатеринбург, проспект Ленина 51, ком. 248.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральского государственного университета им. А.М. Горького.

Автореферат разослан «19» октября 2005г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент Б.Б. Багиров

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Институт местного самоуправления относится к основам конституционного строя Российской Федерации, является одним из элементов правового государства и служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества. Особую роль этот институт играет в процессе становления гражданского общества.

В течение последнего десятилетия в Российской Федерации постепенно формируется современная система местного самоуправления. В Конституции РФ и федеральных законах закреплены основные принципы и черты российской модели организации местного самоуправления. Многое сделано в плане обеспечения организационных, политико-правовых условий для создания и функционирования органов местного самоуправления. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, многие идеи и положения которой положены законодателями в основу концепции построения системы местного самоуправления в нашей стране. По мнению экспертов Совета Европы, наш базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вполне соответствует этой Хартии, в которой записано: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹.

Тема управления местными сообществами (самоуправление) является одной из главных для большинства научных дисциплин: истории, политологии, права, социологии и др. В настоящее время появилась и преподается самостоятельная научная дисциплина «муниципальное право», в оборот введено понятие «муниципальная политика».

В советское время местное самоуправление под названием «местная власть» имело свою специфику в рамках структуры авторитарно-партийного управления. С одной стороны, система Советов представляла собой тип власти, основанный на выборах органов разного уровня, начиная с самого низшего (сельского и поселкового), вовлекала в сферу местного самоуправления огромное количество людей (выборных лиц, управленцев, общественность), а с другой стороны – она осуществляла множество функций управления и представительства,

¹ См.: Местное самоуправление: Сборник нормативных актов. М., «Издательство Приор». 2001. С. 3.

являясь винтиком иерархической системы в законодательной и исполнительной власти государства.

Этот опыт в определенной мере сохраняет свое значение в повседневной практике ведения местных дел, поскольку слишком радикальное отторжение этого наследия в России в начале 1990-х годов привело к трудным и болезненным процессам переоценки и поиска новых основ государственного устройства.

Становление института местного самоуправления в современной России проходит в настоящее время переломный этап. Его трудная судьба обусловлена разными обстоятельствами: меняющимися политическими установками, сменой теоретических взглядов, осмыслением собственного и зарубежного опыта. Тем самым определяется необходимость социально-политического осмысления проблем реформирования российского государства и становления гражданского общества во взаимодействии с системой местного самоуправления.

Значимость работы продиктована и тем, что правоведы в постперестроечное время стали пионерами возрождения научного интереса к проблемам местного самоуправления. Книга В.А. Фадеева «Муниципальное право» в России», изданная в 1994 году, стала наиболее полным и универсальным исследованием. В ней через призму юридической науки были рассмотрены практически все принципы организации местного самоуправления, включая политические. Однако в рамках юридической науки многое может быть обобщено только в формально-правовом смысле. Обращение же к политическому исследованию природы местного самоуправления исключило бы правовую формализованность, односторонность исследования проблемы.

Таким образом, контекст политической науки, думается, более благоприятен для встречи с явлением, природа которого только формируется, нежели контекст юридической науки, которая более склонна к упорядочивающейся классифицирующей и процессуальной деятельности в заданном пространстве.

Объектом исследования выступает институт местного самоуправления как фактор, способствующий становлению гражданского общества.

Предмет исследования - политико-правовые аспекты взаимосвязи местного самоуправления и других элементов гражданского общества.

Степень научной разработанности проблемы.

Теоретической основой политологического исследования гражданского общества и местного самоуправления явились труды зарубежных и отечественных политологов, социологов, философов и правоведов.

В развитии идей и концепций гражданского общества можно выделить несколько этапов.

Первый этап. Исторически идея гражданского общества восходит к политико-правовой мысли Древней Греции (Платон, Аристотель), когда сложились представления о гражданстве и гражданине и возникло понятие общества как совокупности граждан, находящихся в системе связей и взаимоотношений.

Второй этап в развитии идей гражданского общества связан с разработкой теории данного института рядом мыслителей Нового времени, и, прежде всего, Г. Гроцием и Т. Гоббсом, которые изложили принципиально новую концепцию гражданского общества, возникающего при переходе от природного (естественного) к упорядоченному культурному обществу, граждане которого дисциплинированы властью государства. Этот период связан с переходом на капиталистический путь развития, где создавались новые, сплачивающие общество механизмы, основанные на личной политической и экономической свободе индивидов, где гражданское общество представлялось как сфера деятельности различных общественных институтов.

Основой учения Г. Гроция о гражданском обществе являлась отдельная личность, обладающая свободой в рамках закона. Ее естественные права гарантируются правом и моралью. Государство выступает лишь необходимым институтом, основная задача которого заключается в охране гражданского общества, прав и законных интересов личности.

Дальнейшее развитие идеи о переходе общества из естественного состояния, основанного на силе, к объединению на основе закона, права, морали получили в исследованиях Дж. Локка, И. Канта, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и других мыслителей.

Не обошли эту проблему и деятели Русского просвещения – Б.А. Кистяковский, Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев, К.Д. Кавелин, С.Л. Франк и другие ученые конца XIX – начала XX вв.

Третий этап. Внимание к проблемам развития гражданского общества возрастает в переходные периоды, как это произошло в конце XX столетия. В связи с качественными изменениями общества на Западе и кризисом модели социализма в СССР, в странах Восточной Европы и ряде стран Азии предпринимаются попытки найти новые подходы к их анализу. Об этом – работы А. Арато, З. Баумана, В. Корпи, Д. Тойнби, Ю. Хабермас, Й. Шапиро, Ф. Шмиттер и др. В отечественной литературе концепцию гражданского общества активно разрабатывают В.В. Витюк, А.В. Гайда, К.С. Гаджиев, Г.Г. Дилигенский, А.Ф. Зотов, Б.И. Коваль, Ю.А. Красин, А.П. Кочетков, И.И. Кравченко, И.Б. Левин, А.И. Соловьев, К.Г. Холодковский, В.Г. Хорос и другие ученые.

В контексте общеметодологических аспектов нашего исследования заслуживают внимание работы зарубежных (Г. Алмонд, С. Верба, Дж. Коулман, Р. Патнэм, Ю. Хабермас) и отечественных (С.Ю. Барсукова, З.А. Грунт, О.Е. Кузина, А.С. Мадатов, Л.С. Мамут, М.Н. Новицкая, В.Н. Руденкин, Т.Н. Самсонова, Л.В. Сморгунов, А.И. Щербинин и др.) ученых, в которых рассматриваются проблемы формирования гражданина и гражданственности, гражданской культуры, политического и общественного участия.

Определенную ценность имеют работы, посвященные исследованию советской политической культуры, помогающие существенно углубить представления о гражданском обществе в этот период отечественной истории. В этом плане большой интерес представляют труды Р.Г. Апресяна, Б.Б. Багирова, Э.Я. Балатова, Н.И. Бирюкова, Ю.Р. Вишневого, Г.Г. Водолазова, В.В. Волкова, Л.А. Гордона, А.А. Гусенова, Г.Г. Дилигенского, Ю.А. Ермакова, Л.Н. Когана, И.М. Клямкина, Ю.А. Левады, В.М. Межуева, В.Н. Руденкина, Э.Ю. Соловьева, М.Г. Флямера, В.Т. Шапко и др.

Концепция гражданского общества тесно связана с теорией либерального государства, которая ставила вопрос о свободе личности как гражданина, свободного от государства.

«Именно либеральная теория выражает магистральный путь развития человеческого общества – движение всего человечества от традиционных цивилизаций, в которых господствует власть и ритуальная идеология, к либеральным цивилизациям, центром и смыслом существования которых становятся человек, его свобода, высокий статус личности, его достоинство и неотъемлемые права», – так говорит о «классике» либерализма известный российский ученый С.С. Алексеев¹.

Теория и практика либерализма во многом связаны с ролью местного самоуправления в структуре гражданского общества.

Понятие местного самоуправления, систему его органов, связь этих органов с населением и центральными органами власти исследовали ещё русские философы, историки, правоведы начала XX века: А.Д. Градовский, И.И. Евстихий, Н.И. Лазаревский, М.И. Свешников, Н.А. Бердяев, Н.Я. Данилевский, И.А. Ильин, Н.М. Карамзин, А.Е. Пресняков, В.С. Соловьёв, А.В. Васильчиков, М.А. Курчинский, П.Н. Подлигайлов и др. Структура органов местного самоуправления является предметом исследования В.В. Володина, В.Л. Ясюнуса, Ю.А. Тихомирова, А.И. Широкова, С.Н. Юркова.

В первой половине 90-х гг. XX в. выходили работы С.А. Авакьяна, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Л.Т. Болтенковой, В.Г. Барабашева,

¹ См.: Алексеев С.С. Философия права. М., 1997. С. 302-303.

Н.С. Тимофеева, В.И.Фадеева и др., посвящённые политико-правовому анализу принципов организации местного самоуправления, точнее, тем моделям, на которых базировались законопроекты о местном самоуправлении, и принятому в августе 1995 года закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В периодической печати (федеральной, региональной) начала регулярно описываться практика реформы местного самоуправления. Рассматривались, как правило, отдельные аспекты таковой – бюджет и финансы, вопросы муниципальной собственности, проблемы территориального деления, организация коммунального хозяйства и социальной сферы, уставов муниципальных образований, кадров. Некоторые из этих материалов, по сути, являлись исследованиями отдельных проблем (В.В. Куликов, В.А. Рыжков). При этом авторы постоянно отсылали к политике и констатировали политическое значение реформы. Но материалов, посвящённых собственно политическому анализу местного самоуправления, оказалось немного.

В этой связи нельзя не упомянуть одного из крупнейших западных исследователей Local government А. Нортон¹, который как раз подчёркивал ведущую роль в организации системы местного самоуправления - политического начала¹.

В современной России политический анализ местного самоуправления возник с некоторым опозданием. Большинство политических разработок этого периода, осуществлённых как правоведом (Г.В. Атаманчук, Н.А. Емельянов, Л.В. Гильченко, Л.Е. Лаптева, И.А. Умнова и др.), так и политологами (М.А. Афанасьев, В.Я. Гельман, Г.В. Марченко, В.В. Бакушев и др.), либо не основывались на эмпирических данных, либо носили характер «хроники современности».

Очевидно, что выход российских правоведов за рамки чисто правовых аспектов был обусловлен объективной невозможностью реализации принципа полноты описания предмета, не имевшего строгих очертаний.

Важную роль в научном понимании местного самоуправления в 1997-98 гг. стали играть исследования финансовых основ местного самоуправления (С.С. Митрохин, Л.И. Пронина).

Появились научные публикации В.Я. Гельмана, С.С. Митрохина, С.И. Рыженкова, касающиеся перспектив политического исследования местного самоуправления.

¹ См.: Norton. What East European Democracies Might Learn From the West. A. Coulson (ed) Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar, 1995. P. 279.

Главным событием нынешнего периода следует считать появление работ, в которых предприняты попытки обобщения материала и осмысление опыта, накопленных на предыдущих стадиях. Так, ряд работ говорят о том, что становление муниципального права в российском правоведении – свершившийся факт (исследования О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, комментарии к закону «Об общих принципах...», статьи О.В. Саврасовой, Л.Е. Лаптевой).

Кроме того, начал приобретать осмысленность традиционный для России историко-генетический подход к проблемам местного самоуправления (статьи В.Л. Абрамова, А.Н. Дементьева). Появляются новые методы и темы исследований – социологические (Ж.Т. Тощенко), аксиологический подход (Ф.М. Бородкин) местного самоуправления.

Наконец, среди ученых и практиков интерес вызывает ряд обобщающих работ и материалов конференций по проблемам федерализма и местного самоуправления в России. (Актуальные проблемы реформы местного самоуправления в современной России: Материалы конференции 31 октября 1998 г. М., 1998; Государственное управление и местное самоуправление в полиэтнической и социокультурной среде: Материалы международного симпозиума в г.Туапсе 7-9 июля 1999 г. Ростов-на-Дону, Туапсе, 1999; Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы: Сб. статей и обзоров ИНИОН. М., 1993; и др.).

Основные дискуссии, посвященные анализу местного самоуправления как института развития гражданского общества разворачиваются, главным образом, на страницах научных периодических изданий, носят фрагментарный характер, и значительная часть обсуждаемых проблем остается недоступной для широкой аудитории. В связи с этим ощущается недостаток специализированных работ в данной области и анализа их с точки зрения теории политики, истории и методологии политической науки, осмысления процессов и тенденций, протекающих в рамках государства, особенно в контексте становления гражданского общества и демократических отношений в современной России.

Целью диссертационной работы является исследование роли и значения института местного самоуправления в становлении гражданского общества в современной России.

В рамках достижения поставленной цели представляется необходимым решение целого ряда более конкретных научных и теоретических **задач**:

- исследование теоретических и методологических проблем становления гражданского общества и местного самоуправления (институциональный анализ);

- обоснование политико-правовых аспектов взаимоотношений местного самоуправления, публичной власти и гражданского общества;
- выявление особенностей политики реформирования современной модели местного самоуправления в России.

Теоретико-методологические основы диссертационной работы определяются сложностью и междисциплинарностью объекта и предмета исследования.

Комплексный междисциплинарный характер феномена «местное самоуправление» предопределяет развернутую базу его исследования. Понятно, что провести всеобъемлющий анализ конкретной проблемы, не имея серьезной политико-правовой основы, весьма трудно. Поэтому общеметодологическую базу настоящего исследования составляет диалектический метод научного познания объективного мира, основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы теоретического анализа (системно-структурный подход, историко-хронологический, сравнительный методы).

Научная новизна исследования состоит в разработке и вынесении на защиту следующих положений:

1. В диссертационной работе проведено исследование местного самоуправления, с одной стороны, как института публичной власти, а с другой стороны, как одного из важнейших институтов реального становления гражданского общества. В таком контексте диалектика взаимоотношений публичной власти, местного самоуправления и гражданского общества рассматривается практически впервые.
2. Местное самоуправление, являясь одним из уровней публичной власти, артикулирует и аккумулирует интересы населения, выступает как «посредник» (медиатор) между территориальным сообществом и органами государственной власти (федеральной и региональной). Вместе с тем различные институциональные формы местного самоуправления осуществляют непосредственную реализацию потребностей граждан и формируют гражданскую культуру.
3. Демократический характер местного самоуправления в системе публичной власти реализуется через развитие прямой и представительной демократии: референдум, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференция граждан (собрание делегатов), обращение в органы местного самоуправления, что делает реальное становление и функционирование гражданского общества.
4. В ходе проведенного исследования делается вывод о том, что сложившаяся в современной России и вновь реформируемая модель местного самоуправления сохраняет традиционную противоречивость:

- реформы местного самоуправления, инициируемые государственной властью, нередко ограничиваются этой же властью и затем сводятся на нет, а начинающиеся новые реформы нередко отрицают старые;
- смысл проводимых властью реформ порой непонятен населению и поэтому не порождает должной инициативы снизу, и, следовательно, не способствуют формированию реального местного самоуправления и гражданского общества.

5. В теоретическом отношении работа носит комплексный междисциплинарный характер, в ней исследованы взаимосвязи политических и правовых и политико-правовых явлений и процессов.

Практическая ценность исследования. Полученные результаты исследования могут быть использованы в качестве теоретического и методологического инструментария при рассмотрении аспектов взаимоотношений местного самоуправления и гражданского общества. Материалы и выводы диссертации могут оказаться полезными работникам муниципальных органов власти, а также руководителям и активистам общественных организаций. Положения диссертации могут найти применение в учебном процессе при разработке учебных курсов и спецкурсов по праву, политологии, истории.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования отражены в 9 опубликованных работах, излагались автором на научных семинарах, в публичных выступлениях, на научно-практических конференциях: «Современные проблемы юридической науки». Уральская региональная научно-практическая конференция. Екатеринбург, 1997; «Проблемы юридического образования». Межвузовская научно-практическая конференция. Екатеринбург, 1998; Международная конференция «Проблемы истории государственного управления (к 200-летию министерства системы управления в России)», С.Петербургский государственный университет, 8-9 октября 2002 г.; Межвузовская научно-практическая конференция «Юридическая наука: проблемы и перспективы». Великий Новгород, 30 сентября-1 октября 2005 г. По результатам исследования проходили выступления в Уральском юридическом институте МВД РФ, Уральском институте коммерции и права.

Основные положения диссертационного исследования были обсуждены на заседаниях кафедр истории политических учений факультета политологии и социологии и кафедры социально-политических наук Уральского государственного университета им. А.М. Горького.

Структура диссертации определена целью, исследовательскими задачами и общей концепцией. Работа состоит из введения, двух глав,

заключения, 6 приложений и библиографии, включающей 171 наименование. Содержание работы изложено на 164 страницах.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются цели и задачи исследования, а также его методологические основы, раскрывается научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества»** посвящена рассмотрению вопросов методологического характера, имеющих важное значение для понимания местного самоуправления как фактора, способствующего становлению гражданского общества в России.

В первом параграфе **«Институциональный анализ местного самоуправления и гражданского общества»** проводится анализ соотношения гражданского общества и государства, раскрывается природа и сущностные особенности гражданского общества и местного самоуправления, характеристика институциональных основ местного самоуправления, взаимосвязь местного самоуправления с другими элементами гражданского общества.

Рассматривая взаимоотношения государства и гражданского общества, отмечается, что единство, различие и взаимообусловленность гражданского общества и государства позволит полнее понять их природу и характер взаимосвязи с другими социальными институтами.

Находясь в общей структуре социального управления, гражданское общество выполняет многогранную роль: по отношению к себе оно выступает субъектом самоуправления, по отношению к государству гражданское общество является одновременно объектом и субъектом управления. Как субъект управления гражданское общество, в свою очередь, воздействует на государство, исходя из особых и общих интересов составляющих его людей и социальных общностей.

Интеракция государства с субъектами гражданского общества может строиться по принципу: властвования и подвластности; управления и упорядочивания социальных взаимоотношений, в виде административной структуры¹.

¹ См.: Соловьев А.И. 3 облика государства – 3 стратегии гражданского общества // Полис. 1996. № 6. С. 29-38.

Современное гражданское общество мы рассматриваем как свободное демократическое, правовое общество, ориентированное на конкретного человека, основанное на различных формах собственности и самоуправления, функционирующее в правовом режиме социальной справедливости, свободы, способствующее, удовлетворению материальных и духовных потребностей личности как высшей ценности современной цивилизации.

Гражданское общество структурировано несколькими самостоятельными системами (сферами), одна из составляющих современного российского гражданского общества – политическая, где глубинным и сущностным слоем являются отношения по поводу власти. Функция власти в гражданском обществе направлена на защиту социальных прав и интересов индивидов, создание необходимых условий для самореализации, самоорганизации личности, в том числе в вопросах местного самоуправления.

По мнению диссертанта, местное самоуправление занимает «центральную позицию» между государством и гражданским обществом. Именно в этой позиции местное самоуправление играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу, являясь институтом согласования воли и интересов между населением и органами государственной власти.

Проникновение в сущность феномена местного самоуправления – задача далеко не простая, поскольку в науке до сих пор не выработан единый общепринятый подход к уяснению понятия «местное самоуправление». В работе отмечается, что местное самоуправление – это система управления; права граждан населения данной территории на самостоятельное решение местных проблем; форма организации власти на местах; государственное управление на местном уровне и др. Исходя из данных посылок, **местное самоуправление мы определяем как организацию власти на местах, предполагающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения.**

В современном виде местное самоуправление в развитых демократических государствах сложилось преимущественно в результате муниципальных реформ XIX в. Большое влияние на формирование концепции местного самоуправления оказала Великая французская революция XVIII в., явившаяся предвестницей широкого распространения в обществе либеральных воззрений на экономику и государство. В результате проведенных теоретических обоснований идей об организации местной власти на принципах самоуправления возникли теория свободной общины (Туре, Токвиль), общественная (хозяйственная) теория (Гирке, Шеффнер), государственная теория самоуправления (Штейн, Гнейст).

Таким образом, диссертантом отмечается, что институт местного самоуправления реально сочетает в себе и государственную, и общественную составляющие, тем самым имеет как политический, так и неполитический характер.

Несмотря на сохраняющуюся в последнее время полярность взглядов в научной литературе широкое распространение получили дуалистические теории, представители которых пытаются найти компромисс между сторонниками двух крайних точек на природу местных органов власти. Согласно теории дуализма, местное самоуправление несет в себе оба начала: и государственное, и общественное, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственной административной машины на уровне ниже центрального, а с другой – легитимным выразителем идей местных сообществ.

Ныне двойственная природа местного самоуправления находит свое проявление практически во всех современных муниципальных системах. В то же время сочетание общественных и государственных начал в каждой конкретной системе местного самоуправления специфично и можно наблюдать преобладание либо одних, либо других признаков. На наш взгляд это приводит к дроблению муниципальных систем как минимум на два противоположных лагеря и актуализирует потребность дальнейшего анализа институциональных характеристик местного самоуправления как фактора становления гражданского общества.

Природа современной российской модели местного самоуправления, которая закладывалась на российской почве сотни лет, обобщалась в различных политико-правовых теориях, тоже имеет двойственный характер, а раскрывается посредством анализа его характерных признаков: обеспечение местного интереса; хозяйствование в интересах жителей муниципального образования; использование форм прямой демократии, активного участия широких слоев населения в деятельности органов местного самоуправления; наличие определенной сферы деятельности, предметов ведения; стремление населения муниципального образования к внутренней связи с потребностью самим определять свою судьбу, гражданскую позицию.

В диссертации указывается, что когда говорится о местном самоуправлении, упускается из виду, что самоуправление – функция общественного субъекта, которым является территориальный социум, называвшийся в глубокой древности муниципией, в современной Франции – коммуной, а в России – местное сообщество (община).

В свое время Э. Мейер, У. Аренс, О. Лабанд, Л. Велихов считали, что право общины на заведование своими делами является таким же

естественным и неотчуждаемым, как права человека, и что община является основополагающей по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления¹. Право же местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами реализуется как раз через институт местного самоуправления.

Тем самым местное самоуправление обоснованно трактуется как форма народовластия, т.е. способ осуществления гражданами принадлежащей им власти. Поэтому одной из характерных особенностей местного самоуправления является максимальное приближение граждан к процессам осуществления местного самоуправления через различные институциональные формы непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческую инициативу, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и конференции граждан). Естественно, что самоорганизация и самодеятельность граждан являются важнейшим фактором эффективности местного самоуправления, без которого не может существовать гражданское общество.

Тем не менее, в работе отмечается, что формированию и функционированию эффективной системы местного самоуправления порой препятствует низкий уровень политической культуры определенной части населения, а некоторые избиратели пока еще недостаточно хорошо представляют себе систему властных отношений, сложившуюся в современной России. Поэтому одной из институциональных форм оздоровления политической и правовой культуры граждан, воспитания гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодоления пассивности и иждивенческих настроений народа является территориальное общественное самоуправление. Тем самым органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, создавать условия для их формирования и деятельности.

Местное самоуправление не может существовать изолированно от общественно-политической жизни страны, его природа раскрывается не только через взаимоотношения с гражданским обществом, государством, государственной властью, но и во взаимоотношениях с общественными объединениями (институтами), политическими партиями.

Диссертант отмечает, что взаимодействие общественных объединений с органами местного самоуправления означает, прежде всего, их участие в решении вопросов местного значения, которые непосредственно определены самим Федеральным законом «Об общих

¹ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.,-Л., 1928. С. 236.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Гл.3).

Отношение политических партий к местному самоуправлению можно оценивать с двух точек зрения: какова их позиция к указанному институту в законодательном органе и каково их участие в проводимых выборах? Соответственно этому симпатия политических сил к местному самоуправлению в те или иные периоды времени была неоднозначна.

Во втором параграфе **«Политико-правовые проблемы взаимоотношений местного самоуправления и гражданского общества»** определено соотношение права и политики, эволюция правового регулирования, диалектика взаимосвязи публичной власти, местного самоуправления, гражданского общества.

Взаимообусловленность права и политики весьма сложна и противоречива и непосредственно касается такого института гражданского общества, как местное самоуправление, иначе говоря, местное самоуправление опосредовано как политическими, так и правовыми реалиями общественной жизни. Местное самоуправление, являясь фундаментальным политико-правовым институтом, регулирует, прежде всего, комплекс отношений, связанных с функционированием местных сообществ во всех проявлениях их жизнедеятельности.

В связи с этим, как отмечается, местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идее современного демократического государства, высшая ценность которого - человек, его права и свободы.

Местное самоуправление, тем самым, играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном счете реализуются в местных сообществах, образующих социальную базу гражданского общества.

Диссертант отмечает, что современный опыт государственного строительства как в странах западной демократии, так и России, показывает, что демократическое общество невозможно без децентрализации власти и управления. В этой связи местное самоуправление следует рассматривать как один из основополагающих институтов организации власти на местах, который наряду с принципом

разделения властей определяет, прежде всего, систему управления обществом.

Позиция о взаимосвязи самоуправления и управления занимает устойчивое положение в отечественной литературе по проблемам теории управления, права, политологии. Ее источником служит марксова формулировка: «Самоуправление есть процесс управления народа посредством самого народа». Доказательствами дальнейшего такого восприятия сущности самоуправления являются определения этого института как специфической составной части управленческого процесса (Б.М. Лазарев); вида социального управления в обществе (Ю.А. Тихомиров) и др.¹.

Государственное управление и местное самоуправление также находятся во взаимосвязи и взаимодействии, ибо жизнь устроена так, что постоянно приходится согласовывать интересы и цели всеобщего (всего государственно-оформленного общества) и единичного (каждого человека). Подобная диалектика пронизывает не только всю историю человечества, но и проблематику взаимоотношений публичной власти, местного самоуправления и гражданского общества.

В диссертации при этом отмечается, что природа власти местного самоуправления требует определенного анализа.

В соответствии с Конституцией РФ (ст.3) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через государственные и муниципальные органы. Но что это за власть? Опять же, согласно Конституции (ст.12), органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, значит это вроде бы не государственная власть. Тогда какая – общественная? Статья 132 Основного закона определяет, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В связи с этим возникает вопрос, выступают ли они при осуществлении таких полномочий от имени государства, т.е. как органы государственной власти, или нет? В общем, концепция власти требует конституционного уточнения.

Исходя из данного тезиса, можно сделать вывод о публичной природе местного самоуправления, которая идентична природе государственной власти.

В данном случае стоит согласиться с Авакьяном С.А., указавшим, что «местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть искусственно, ни как либо еще отделено от государственной власти»: что «мы допустили ошибку, вводя местное самоуправление в том виде, в котором оно сейчас обозначено», и что

¹ См.: Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: Автореф. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 19.

«местное самоуправление должно быть частью единой власти и одновременно характеризоваться как народное самоуправление»¹.

Емкая формула «Местное самоуправление не свободно от государства, а свободно внутри государства» позволяет, думается, наиболее полно раскрыть природу власти местного самоуправления и само его понятие².

В.Г. Барабашев по данному поводу писал: «Всяческие дефиниции местного самоуправления в его советском варианте, в муниципальном или в любом другом должны исходить из наличия двух оснований здания общественной жизни. Это, во-первых, учет своего местного интереса. Должно реализовываться, именно, местное САМОуправление. Советы (муниципалитеты или какие-либо другие органы местного самоуправления) должны хозяйствовать в интересах людей... они должны править вместе с населением, используя все формы прямой демократии.

Должна быть обширная и тщательно оберегаемая сфера компетенции этих органов. Во-вторых, местное самоуправление должно быть проводником общего интереса, должно действовать в одной связке с Центром и быть вписанным в структуру федеральной власти. С этой точки зрения следует говорить о местном УПРАВЛЕНИИ. Неоднозначность местного самоуправления, которое одновременно является и местным управлением, порождает двойственность его идеалов. Оно призвано и защищать права и свободы населения от диктата центра, и доводить до населения упорядоченную волю этого центра. А идеалами же местного самоуправления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок»³.

Б.Н. Топорнин, анализируя законодательство, обозначает местное самоуправление как «специфический уровень власти», разноаспектное социально-политическое явление, выступающее в качестве института гражданского общества и соответствующего набора прав граждан»⁴.

Несколько свободна от подобных формулировок Европейская хартия местного самоуправления, которая, провозглашая принципы

¹См.: Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» от 19.01.2001., также: Стенограмма «круглого стола» на Конгрессе муниципальных образований от 16.01.2001 // Местное право. 2001. № 2-3. С. 17-18, 54.

²См.: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление – кризис развития или кризис идей? // Вест. Моск. ун-та. 2002. № 6. С. 5.

³См.: Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Местное самоуправление. М., 1996. С. 238.

⁴См.: Топорнин Б.Н. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. М.: Юрист. 1997.

демократии и децентрализации, не видит необходимости в конкретной формулировке природы власти местного самоуправления.

Можно привести большое количество примеров того, что в современных условиях наиболее распространенным становится подход, характеризующий местное самоуправление как продолжение государственного управления либо как само государственное управление в границах муниципального образования, осуществляемое гражданами непосредственно или через формируемые на местах демократическим путем органы, основной функцией которых является обеспечение местного интереса.

Именно поэтому, принимая во внимание современную действительность, творцы Европейской хартии избегают конкретных определений, касающихся системы отношений государственных и местных органов.

Определить местное самоуправление в качестве власти позволяет природа данного публично-правового явления, а также источник этой власти. Первое выражается в прерогативах муниципальной власти на территории муниципальных образований, второе производно от власти народа. Поэтому муниципальная власть есть публичность в масштабе муниципального образования.

При этом надо отметить, что власть самоуправляемых территорий есть власть подзаконная и действует она в порядке и пределах, установленных федеральной и региональной властями. Подзаконность – вот главная черта местного самоуправления, что и отличает его от власти государственной. На это обстоятельство обратил внимание в 20-х гг. XX в. русский ученый Л. Велихов: «Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью»¹.

Несмотря на то, что государственная власть – публичность в масштабе страны, местные дела не безразличны государству, и не случайно некоторые государственные вопросы реализуются на уровне местного самоуправления. Известна и такая позиция относительно роли местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление нацелено на выполнение тех или иных административных полномочий, имеющих исключительно местное значение, без вмешательства в политику государства, согласно доктрине «муниципальная власть – вне политики».²

¹ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.,-Л., 1928. С. 47.

² См.: Баглай М.В., Лейбо Ю.В., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 289.

Исходя из того, что Россия – федеративное государство, территория которого очень велика и некоторые регионы значительно отделены от центра, местное самоуправление следует использовать в качестве гарантии демократического развития субъектов федерации.

Построение единой вертикали власти, в которую бы входило местное самоуправление, позволило бы оптимизировать государственное управление.

Однако будет ли при этом обеспечена децентрализация государственного управления (теоретический и сравнительный анализ конституционного закрепления местного самоуправления позволяет сделать вывод, что оно представляет собой форму публичной власти народа в виде децентрализации государственного управления), которая рассматривается в настоящее время как обязательное условие построения демократического государства и гражданского общества?

Несомненно, что укрепление вертикали власти на современном этапе в значительной мере отлично от российского опыта прежних лет. Сегодня главная задача власти создать такие условия, которые бы позволяли местным органам управления самостоятельно осуществлять свою деятельность на всех уровнях и нести ответственность за последствия реализации этой власти. Ключевое же значение в этом процессе принадлежит принципу разделения властей.

Согласно концепции разделения властей Ш.-Л. Монтескье, необходимым условием соблюдения прав и свобод индивида является строгое разделение властей, при котором различные властные структуры могли бы взаимно сдерживать друг друга. Представляется, что определение места самоуправления в системе единой исполнительной вертикали, согласно принципу разделения властей, ни в коей мере не посягает на централизацию государственного управления, поскольку властные органы на различных уровнях федеральной системы, в том числе и муниципальные, формируются независимо друг от друга.

Если исходить из принципа народного суверенитета, а также разделения властей по вертикали, то, на наш взгляд, первым структурным уровнем власти в России предстает власть низовых коллективов и организаций, вторым – муниципальная власть, третьим – власть на уровне субъекта федерации, четвертым – власть в масштабе страны.

Практика осуществления местного самоуправления показала, что отсутствие должного внимания со стороны государства к институту муниципальной власти в части политического значения последней приводит к целому ряду негативных последствий. Тогда как повышенный интерес со стороны местных жителей к выборам в органы местного самоуправления в очередной раз доказывает социальное значение и политическую роль местного самоуправления.

Вместе с тем отсутствие четкой позиции законодателя в части определения политической роли института местного самоуправления и его места в системе разделения властей дезорганизует власть, образно говоря, «выбивает» целый слой публично-правовых отношений из целой пирамиды власти.

При условии понимания и признания муниципальной власти как таковой возможны реальная децентрализация, реальное разделение властей и, соответственно, реальность прав и свобод человека в гражданском обществе.

Проблема формирования эффективной публичной власти относится к числу актуальных практически для всех государств. При этом эффективность власти понимается не как чисто экономический показатель, а как механизм обеспечения нормальных и достойных условий жизни граждан через деятельность властных структур.

Для решения указанной проблемы в современном мире все большее распространение получает многоуровневая система организации публичной власти в государстве. Такая система, как было сказано, предусмотрена и нормами Конституции РФ, в соответствии с которыми народ осуществляет свою власть через федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы местного сообщества. Органы местного самоуправления укрепляют публичную власть, делая ее более гибкой и эффективной. Они более доступны для людей, максимально приспособлены к использованию имеющихся ресурсов для удовлетворения потребностей населения. Объединяя усилия людей для решения локальных проблем, местное самоуправление является необходимой предпосылкой становления гражданского общества, важным условием обеспечения социального мира, способствует формированию гражданского самосознания.

Проблема диалектической взаимосвязи публичной власти, местного самоуправления и гражданского общества не исчерпывается установлением властеотношений, а должна содержать нормы, гарантирующие конструктивное взаимодействие между уровнями власти. В этом ряду первыми ласточками стали сначала проект, а затем собственно, Федеральный закон № 131-ФЗ от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данный закон станет своего рода поворотной точкой в вопросе, вернется ли Россия к централизованно-бюрократической системе или все-таки будет развиваться по цивилизованному пути, а именно в направлении децентрализации власти.

Глава вторая **«Политика в сфере развития местного самоуправления»** посвящена анализу реформ института местного самоуправления, которая имеет свою специфику, историю и этапы осуществления.

В первом параграфе **«Реформа местного самоуправления в России в период с 1993 по 1999 гг.»** анализируется состояние проводимых реформ местного самоуправления, законодательное обеспечение этих реформ, отношение и оценка проводимых реформ субъектами политической системы, оказавших свое влияние на характер отношений власти и гражданского общества.

Среди преобразований, которые сегодня осуществляет Россия, муниципальная реформа играет особую роль. В России реформа местного самоуправления сопровождалась принятием соответствующих нормативно-правовых актов.

В соответствии с законодательством на первом этапе (в течение 1996 г.) создавались организационно-правовые основы местного самоуправления, на втором (в течение 1997-1999 гг.) должно было сложиться реальное самоуправление, т.е. сформированы его социально-экономические основы.

В рамках данных этапов можно еще говорить, как минимум, о двух линиях раскола в российском политическом обществе по отношению к местному самоуправлению. Первая берет свое начало еще со времен земских реформ и контрреформ в России и затем актуализировавшаяся в конце 1980-х – начале 1990-х гг., вторая линия раскола как раз связана с противостоянием сторонников «государственной» и «общественной» моделей местного самоуправления: если в рамках «государственной» модели местное самоуправление есть нижнее звено единой общегосударственной управленческой корпорации, то «общественная» модель основана на принципе самостоятельности местных сообществ в решении ими вопросов местного значения.

Приверженность политиков к той или иной модели оказалась связана с принадлежностью к правящей группировке или оппозиции и таким образом, по отношению к моделям местного самоуправления в российском политическом обществе выделяют четыре группы акторов:

«Управленцы» - представители федеральной бюрократии, для этих акторов основным содержанием реформы местного самоуправления является, как минимум, сохранение эффективного контроля за деятельностью низовых звеньев управленческой иерархии;

«Утилитаристы» - в основном представители политических группировок в федеральной власти. Реформа местного самоуправления в русле этого подхода позволяла бы, во-первых, ограничить чрезмерную самостоятельность политики региональных лидеров, а во-вторых, «спихнуть» на местное самоуправление решение ряда социальных проблем, включая проведение жилищно-коммунальной реформы (идеологи С.Шахрай, А.Чубайс – 90-е гг.);

«Ресоветизаторы» - представители КПРФ и ее сторонники. Что касается реформ, то здесь речь идет не о независимом местном самоуправлении, а о воссоздании вертикально интегрированной корпорации, альтернативной «исполнительной вертикали», что позволяло бы восстановить баланс сил между Президентом и его противниками, имевшим место в 1992-93 гг. Тем не менее объективная потребность в противостоянии правящей группировке в ряде случаев вынуждала эту группу – вопреки идейной ориентации, выступать сторонниками «общественной» модели местного самоуправления;

«Самоуправленцы» - представители той части демократической общественности, которая, придя в политику на волне преобразований конца 1980-х – начала 1990-х гг., пыталась реализовать идеи самоуправления как института гражданского общества в сочетании с идеями представительного правления и разделения властей («Яблоко», ДРП, «Регионы России»).

Надо сказать, что основные задачи указанных этапов реформы местного самоуправления, хотя и с некоторым опозданием, в принципе можно считать выполненными. Подтверждение тому – муниципальные выборы 1996-1997 гг., в результате которых в подавляющем большинстве субъектов РФ назначаемые главы местных администраций сложили свои полномочия, а им на смену пришли новые (избранные населением) органы и должностные лица местного самоуправления. Выборы 2000-2001 гг. закрепили эти позиции и подтвердили, что население в целом принимало и продолжает принимать довольно активное участие в формировании муниципальных органов.

Во втором параграфе **«Реформа местного самоуправления в России в период с 2000 по 2005 гг.»** анализируется продолжение проводимой в стране реформы местного самоуправления, которая, прежде всего, связана с принятием нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с реструктуризацией территории, с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления.

В диссертации отмечается, что в 2001 г. в российской «общественной» среде начался постепенный процесс осознания местного

самоуправления как основы, на которой формируется гражданская инициатива и достигается общественный договор, а так же понимание того, что местное самоуправление – явление общественной жизни, а не государственной власти. Прошедший в ноябре 2001 г. в Москве Гражданский форум с общей повесткой «Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества» как раз показал, что, во-первых, несмотря на некоторую критику местного самоуправления с самых разных сторон, большинство представителей общественно-политических объединений считают его стратегически важным для всестороннего развития гражданского общества, во-вторых, что вовлечение граждан через взаимодействие с органами местного самоуправления в процессы принятия управленческих решений власти и создание действенного контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления являются приоритетным направлением участия местного самоуправления в развитии гражданского общества.

В этой связи на Гражданском форуме Президент РФ подчеркнул: «Вряд ли кто-то обладает готовым рецептом взращивания гражданского общества, но перед властью в целом стоит только одна задача – сформировать максимально благоприятный институт для его развития».

На заседании Госсовета в 2002 году глава страны назвал реформу местного самоуправления революционным решением для России.

Основные положения проводимой реформы нашли свое отражение в принятом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Свердловской области реформы местного самоуправления, в современном понимании, развивались достаточно интенсивно после принятия Конституции 1993 г. А после опубликования нового федерального закона назрела необходимость привести в соответствии с ним документы, регламентирующие деятельность всех муниципалитетов России, в том числе в нашем регионе. В этой связи нельзя не упомянуть об Уставе Екатеринбурга. Новый Устав, принятый в 2005 г. учел все новеллы в законодательных и нормативно-правовых актах РФ (в отношении управления территориями, бюджетной их обеспеченности и др.) и в максимальной степени соответствует требованиям реформ.

Более того, именно «городская конституция» Екатеринбурга стала образцом для многих муниципалитетов и субъектов РФ, ибо в ней прописаны не только нормы и правила внутригородской жизни, но и формулы взаимоотношений между населением и властью и между уровнями власти. К тому же недавно были внесены соответствующие изменения и в Устав области – и это также вселяет определенный оптимизм.

В соответствии с новым законом о местном самоуправлении муниципальные образования в России должны быть отнесены к одному из следующих типов: сельское или городское поселение; городской округ, сочетающий в себе полномочия городского поселения и муниципального района. Екатеринбург определяется в качестве городского округа с соответствующими данному статусу полномочиями, структурой и порядком формирования органов местного самоуправления, что позволит ему выполнять государственные полномочия, передаваемые ему региональными и федеральными органами государственной власти. Это отличие нового Устава от его прежней редакции ценно тем, что под законодательно закрепленные полномочия будут выделяться средства из вышестоящих бюджетов.

Порядок формирования органов власти по проекту Устава принципиально не меняется: глава Екатеринбурга и депутаты городской Думы, как и ранее, будут избираться прямым голосованием по мажоритарной системе.

Функции администрации и главы города существенно не изменились, однако новый Устав предусматривает более четкое разграничение функций между исполнительной и представительной ветвями городской власти и говорит, что взаимодействие указанных ветвей власти станет более тесным. Кроме того, документ существенно расширяет возможности для участия горожан в управлении муниципалитетом через законодательно закрепленные формы непосредственной демократии, ибо гражданская активность, гражданское общество получают развитие там, где создаются механизмы участия людей в решении вопросов общественной значимости. Институт местного самоуправления – один из таких механизмов.

Изменения коснулись деятельности городской Думы: количество депутатов возросло с 27 до 35 человек, причем большинство будут работать на неосвобожденной основе. Но эти положения уже не новы: соответствующие коррективы недавно были внесены в действующий Устав, в соответствии с которым в марте 2005 года был избран новый состав городской Думы - 35 депутатов от 35 избирательных округов.

В целях обеспечения условий для дальнейшего развития и эффективной деятельности местного самоуправления были утверждены основные Положения государственной политики в области развития местного самоуправления. Эти положения закрепляют систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития института местного самоуправления, а также о механизмах ее реализации.

В **заключении** подводятся итоги диссертации, делаются выводы и перспективы дальнейших исследований.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Савватеев А.И. Российское государство и право – сегодня // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты): Материалы Уральской региональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1997. С. 43-49.
2. Савватеев А.И. Местное самоуправление в России во второй половине XIX века // Общество, государство, право: исторические, экономические и юридические аспекты. Екатеринбург, 2002. С. 70-79.
3. Савватеев А.И. Механизм правового регулирования общественными отношениями (на примере местного самоуправления) // Социальные процессы и проблемы управления: философские, правовые и исторические аспекты: Информационный вестник. № 5. Екатеринбург, 2002. С. 64-67.
4. Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества // Социальные процессы и проблемы государственно-правового регулирования: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С. 15-28.
5. Савватеев А.И. Система образования и правовое регулирование вопросов образования в современном гражданском обществе // Право и педагогика: тенденции взаимодействия. Екатеринбург, 2003. С. 76-83.
6. Савватеев А.И. Правовое регулирование общественных отношений (на примере местного самоуправления) // Материалы научно-практической конференции. С. Петербург, 2003. С. 25-37.
7. Савватеев А.И. Проблемы организации охраны общественного порядка муниципальными органами власти // Общество, государство, право: исторические, экономические и юридические аспекты. Екатеринбург, 2004. С. 10-21.
8. Савватеев А.И. Проблемы и перспективы российского законодательства о местном самоуправлении // Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Екатеринбург, 2004. С. 115-127.
9. Савватеев А.И. Политико-правовые проблемы взаимоотношений местного самоуправления и гражданского общества // Юридическая наука: проблемы и перспективы: Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Великий Новгород, 2005. С. 83-94.